Autoridade da Concorrência

COMENTÁRIOS DA AdC AOS PROJETOS DE RESOLUÇÃO EM APRECIAÇÃO NA CEOPH, DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, NO ÂMBITO DA MOBILIDADE ELÉTRICA, NUMA PERSPETIVA DE CONCORRÊNCIA

I. Enquadramento

1. Nos termos dos seus Estatutos, entre as atribuições da Autoridade da Concorrência (AdC) inclui-se a de "*contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo*", podendo "*formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório*"[1].

2. Encontram-se em discussão conjunta, na especialidade, na Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação (CEOPH), da Assembleia da República, os seguintes quatro Projetos de Resolução[2,3] de Grupos Parlamentares, no contexto de recomendações de política pública, no âmbito da mobilidade elétrica:

   - Projeto de Resolução n.º 403/XVI/1 (PSD) – "*Recomenda ao Governo a adoção de um novo quadro legislativo para potenciar o crescimento da rede de postos de carregamento de veículos elétricos e a aproximação ao modelo comunitário disposto pelo AFIR (Alternative Fuels Infrastructure Regulation)";*
   - Projeto de Resolução n.º 544/XVI/1 (PAN) – *"Pelo reforço dos direitos dos utilizadores de veículos elétricos, alargamento da rede de postos de carregamento de veículos elétricos e aumento da sustentabilidade da mobilidade elétrica";*
   - Projeto de Resolução n.º 576/XVI/1 (PS) – *"Recomendar ao Governo que simplifique o regime e promova a concorrência na mobilidade elétrica";* e
   - Projeto de Resolução n.º 582/XVI/1 (CDS/PP) – *"Pela análise às recomendações da Autoridade da Concorrência no mercado da mobilidade elétrica"*.

3. A AdC tem vindo a acompanhar o setor da mobilidade elétrica tendo, em particular, adotado, em 9 de outubro de 2024, a versão final do seu Estudo sobre a "*Concorrência e Mobilidade Elétrica em Portugal*"[4], em sequência de consulta pública, no âmbito da qual a AdC recebeu o parecer do regulador setorial (ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos) e de um conjunto de 183 contributos de *stakeholders*, públicos e privados. A AdC endereçou um

---

[1] *Cf*. al. g) do Art.º 5, e al. d) do n.º 4 do Art.º 6, dos Estatutos da AdC, aprovados pelo DL n.º 125/2014, de 18.08.2014, com as alterações da Lei n.º 17/2022, de 17.08.2022.

[2] *Cf*. Página da CEOPH, os quatro Projetos de Resolução foram aprovados, na generalidade, em 31.01.2025, tendo baixado à sua apreciação, na especialidade, nessa data.

[3] *Cf*. Página da CEOPH, três Projetos de Lei foram rejeitados, na generalidade, em 31.01.2025, não prosseguindo a sua análise, em discussão conjunta. *In casu*: Projeto de Lei n.º 108/XVI/1 (BE) – *"Estipula a obrigatoriedade de instalação de painéis solares na cobertura de parques de estacionamento exteriores"*; Projeto de Lei n.º 439/XVI/1 (CH) – *"Altera o enquadramento legislativo da mobilidade elétrica para promover a concorrência, simplificação administrativa e alinhamento com o quadro europeu AFIR (Alternative Fuels Infrastructure Regulation)"*; Projeto de Lei n.º 457/XVI/1 (IL) – *"Alteração ao regime jurídico da mobilidade elétrica, aplicável à organização, acesso e exercício das atividades relativas à mobilidade elétrica, bem como as regras destinadas à criação de uma rede piloto de mobilidade elétrica".*

[4] *Cf*. N/ref.ª EPR/2023/25, publicamente disponível.

conjunto de recomendações ao Governo e aos Municípios, no sentido de promover a concorrência e a eficiência na rede de mobilidade elétrica em Portugal, em benefício dos consumidores, contribuindo ainda para o desenvolvimento sustentável da economia (Caixa 1 *infra*).

4. Nesse contexto, em face dos Projetos de Resolução em apreciação, na especialidade, na CEOPH e, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português, identificou-se a oportunidade de tecer um conjunto de breves comentários, a aspetos específicos daquelas iniciativas, numa perspetiva de concorrência, reiterando, quando oportuno e pertinente, o racional subjacente às Recomendações da AdC, colocando-os à consideração do decisor público.

II. O Estudo e as Recomendações da AdC

5. No seu Estudo sobre a "*Concorrência e Mobilidade Elétrica em Portugal*", a AdC endereçou um conjunto de 9 (nove) recomendações, 8 (oito) ao Governo e 1 (uma) aos Municípios, com o objetivo de fomentar a concorrência no mercado da mobilidade elétrica em Portugal e, assim, aumentar o bem-estar dos consumidores (Caixa 1 *infra*).

Caixa 1: Recomendações da AdC no seu Estudo "*Concorrência e Mobilidade Elétrica em Portugal*" (2024)

A. <u>Recomendações da AdC ao Governo</u>

Recomendação 1. **Promover a simplificação do modo de pagamento nos pontos de carregamento acessíveis ao público**. O Regulamento (UE) 2023/1804, em particular as suas normas que estabelecem obrigações dos OPC [Operadores de Pontos de Carregamento] associadas aos carregamentos numa base *ad hoc*, deve ser plena e atempadamente implementado.

Recomendação 2. **Promover a simplificação do modelo organizativo, integrando o papel dos OPC e dos CEME** [Comercializadores de Eletricidade para a Mobilidade Elétrica]. O serviço de carregamento passaria a ser adquirido aos OPC ou aos prestadores de serviços de mobilidade, sem recurso a um contrato prévio com um CEME, sem necessidade de pagamento via aplicação digital ou ligação à *Internet* e com um preço livremente determinado pelos OPC ou pelos prestadores de serviços de mobilidade. A adoção do novo modelo poderia ser efetuada de forma faseada.

Recomendação 3. **Avaliar os custos e benefícios de selecionar a EGME** [Entidade Gestora da Rede de Mobilidade Elétrica] **por um mecanismo competitivo**, aberto, transparente e não discriminatório.

Recomendação 4. **Impor a obrigatoriedade de a EGME ser independente dos CEME**. Nesse sentido, o nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 39/2010 deve ser alterado no sentido de exigir que a EGME tenha autonomia face aos OPC e, também, aos CEME.

Recomendação 5. **Revogar a obrigatoriedade de os CEME serem OPC**. Em particular, o nº 1 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 39/2010 deve ser alterado no sentido de separar os regimes de exercício das duas atividades em causa.

Recomendação 6. **Revogar a possibilidade de alargamento, sem concurso público, dos contratos de (sub)concessão de áreas de serviço ou postos de abastecimento de combustíveis, em particular, nas autoestradas à instalação e à exploração de pontos de carregamento**.

Recomendação 7. **Promover a atribuição de direitos de instalação e exploração de pontos de carregamento nas autoestradas mediante mecanismos competitivos**, abertos, transparentes e não discriminatórios. Nesse contexto, deve ser aferida a possibilidade de coexistência de diferentes OPC em um determinado local, para cada procedimento de atribuição dos direitos em causa. Adicionalmente, a atribuição dos direitos em causa (relativos aos pontos de carregamento) não deve ser incluída nos (novos)

concursos públicos para a concessão de direitos de instalação e exploração de áreas de serviço ou postos de abastecimento de combustíveis nas autoestradas.

Recomendação 8. **Permitir que os CEME ou os OPC (consoante o modelo organizativo da mobilidade elétrica seja o atual ou o apresentado na Recomendação 2, respetivamente) contratualizem energia elétrica a qualquer agente económico que a comercialize**. Nesse sentido, a necessidade de, no quadro legal e regulamentar aplicável à mobilidade elétrica, incluir disposições que norteiem a atuação dos agentes de mercado no âmbito de matérias conexas com as possíveis formas de contratualização de energia elétrica para carregamento de veículos deve ser avaliada.

B. Recomendações aos Municípios

Recomendação 9. **Promover, de forma atempada, o desenvolvimento regional da rede de mobilidade elétrica, com vista a mitigar a diferenciação regional**, nomeadamente através de uma definição clara e atempada do enquadramento municipal para a mobilidade elétrica.

III. Comentários específicos da AdC aos Projetos de Resolução em apreciação na CEOPH

III.1. Nota Prévia

6. **Sinaliza-se positivamente a proposta do Projeto de Resolução n.º 582/XVI/1**, que propõe, de forma genérica, que *«(...) a Assembleia da República **recomende ao Governo que analise as recomendações da Autoridade da Concorrência** e proceda às alterações legislativas e do modelo organizativo da mobilidade elétrica que entenda necessárias para remover obstáculos à atividade de forma a melhorar a eficiência, a qualidade e a abrangência regional deste mercado»*.

7. No que se segue, analisam-se as medidas específicas constantes dos restantes três Projetos de Resolução, que suscitam comentários, em matéria de concorrência.

III.2. Promover a simplificação do modo de pagamento nos pontos de carregamento acessíveis ao público

8. **A AdC sinaliza positivamente a Medida 5 proposta no Projeto de Resolução n.º 403/XVI/1**, na medida em que propõe «*Melhorar a experiência de pagamento e promover a transparência: quando utilizador decide carregar o carro deve poder visualizar o custo de carregamento por KW e por tempo; deve poder escolher método de pagamento: cartão de fidelização do produtor ou posto, mobi.e, cartão de débito ou crédito».*

9. Com efeito, a medida proposta **encontra-se em linha com a Recomendação 1 da AdC**, já que o alargamento do leque de opções de pagamento disponíveis na rede de mobilidade elétrica, designadamente a utilização de cartões bancários, é expectável melhorar a experiência dos utilizadores de veículos elétricos.

10. Em particular, o benefício para os consumidores decorrente da disponibilidade de modos de pagamento mais acessíveis para a generalidade dos consumidores é expectável ser considerável, designadamente ao nível do momento de conhecimento do custo dos carregamentos, dos procedimentos necessários para realizar essas operações e da literacia tecnológica necessária para o mesmo efeito.

11. Ademais, o alargamento do leque de opções de pagamento não obsta a que continuem a ser disponibilizados aos consumidores os atuais modos de pagamento, como os cartões físicos e as aplicações digitais dos CEME.

III.3. Promover a simplificação do modelo organizativo, integrando o papel dos OPC e dos CEME

12. **A AdC sinaliza positivamente a Medida 4 proposta no Projeto de Resolução n.º 403/XVI/1**, na medida em que propõe *«Adotar medidas que facilitem a comercialização como a integração vertical CEMES (comercializadores de eletricidade para a mobilidade elétrica) em OPCs (operadores de pontos de carregamento)».*

13. De igual modo, **a AdC sinaliza positivamente a Medida 8 proposta no mesmo Projeto de Resolução n.º 403/XVI/1**, na medida em que propõe *«Assegurar a transição contínua e suave da rede portuguesa para uma experiência homogénea similar a todas as redes de carregamento na Europa».*

14. Com efeito, estas propostas **implementam a Recomendação 2 da AdC**, já que promovem a simplificação do modelo organizativo, integrando o papel dos OPC e dos CEME.

15. A este propósito revela-se oportuno notar que a Recomendação 2 da AdC visa que o serviço de carregamento passe a ser adquirido aos OPC ou aos prestadores de serviços de mobilidade, sem recurso a um contrato prévio com um CEME, sem necessidade de pagamento via aplicação digital ou ligação à Internet e com um preço livremente determinado pelos OPC ou pelos prestadores de serviços de mobilidade.

16. Nesse sentido, como a AdC salientou no seu Estudo, o papel da EGME terá de ser ajustado ao facto de essa entidade deixar de gerir os fluxos de informação associados à faturação entre os OPC e os CEME.

17. Adicionalmente, conforme defendido no Estudo da AdC, a adoção do novo modelo poderá, consoante seja considerado pelo decisor público como mais adequado, ser efetuada de forma faseada, com uma avaliação de impacto no final de cada fase. Em particular, nesse caso: numa primeira fase, o modelo para os carregamentos numa base ad-hoc sugerido pela ERSE seria adotado; numa segunda fase, o papel dos OPC e dos CEME seria integrado e uma obrigação dos OPC de permitirem a utilização dos seus equipamentos por consumidores de outros OPC seria estabelecida, assegurando-se, desse modo, a universalidade no acesso aos serviços de mobilidade elétrica; e numa terceira, e última, fase, o modelo subjacente à recomendação seria totalmente adotado, mediante a revogação da obrigação dos OPC de permitirem a utilização dos seus equipamentos por consumidores de outros OPC, passando a universalidade no acesso aos serviços de mobilidade elétrica a ser garantida com base nos carregamentos numa base ad-hoc e na atividade dos prestadores de serviços de mobilidade.

18. Noutro sentido, **a AdC alerta para que a Medida 8 proposta no Projeto de Resolução n.º 576/XVI/1**, que propõe «*Simplificar o sistema organizativo da mobilidade elétrica»,* no sentido de permitir «(...) *que os OPC possam escolher o CEME com quem pretendem desenvolver uma relação comercial*», **coloca em causa a universalidade do sistema sem simplificar, de forma relevante, o modelo organizativo**.

19. Com efeito, sinaliza-se que esta proposta **coloca em causa a implementação da Recomendação 2 da AdC**.

20. De facto, a eventual implementação da medida tal como proposta no Projeto de Resolução em referência coloca em causa a universalidade no acesso aos postos de carregamento pelos consumidores, dado que exigirá que o consumidor seja cliente do CEME escolhido pelo OPC do posto de carregamento que quer utilizar. Para além disso, a manutenção de ambas as

figuras (OPC e CEME), no modelo, inviabilizará a obtenção de vários benefícios associados à integração das mesmas, conforme recomendado pela AdC.

III.4. Oferta de pontos de carregamento

21. **A Medida 6 proposta no Projeto de Resolução n.º 403/XVI/1** propõe *«Homogeneizar as regras de acesso aos espaços de carregamento e as suas obrigações com base na sua finalidade e não apenas na sua localização: postos com operação comercial devem ter as mesmas regras»*.

22. **A AdC tem transversalmente defendido, que o quadro legal e regulamentar de uma atividade, não deve ser discriminatório**, para não colocar em desvantagem concorrencial alguns operadores.

23. Releva sinalizar que, no âmbito do seu Estudo, a AdC fez referência à existência de redes de pontos de carregamento de veículos elétricos cuja utilização tem sido exclusiva dos utilizadores aderentes, mediante um cartão emitido pelos respetivos proprietários.

24. Nesse contexto, a AdC realçou que a ENSE já realizou várias ações de fiscalização cuja conclusão foi no sentido da existência de pontos de carregamento instalados em locais de acesso público não integrados na rede de mobilidade elétrica, contrariamente ao que o quadro legal e regulamentar aplicável à mobilidade elétrica aparenta determinar. A averiguação da existência de situações desse tipo tem ganho relevância na atuação fiscalizadora da ENSE e, nesse sentido, o "*Plano Nacional de Fiscalização e Prevenção | 2024*" da ENSE incluiu um objetivo específico para tal.

25. **Assim, caso a Medida 6 do Projeto de Resolução n.º 403/XVI/1 em destaque vise endereçar essas situações, nota-se que o quadro legal vigente já prevê que pontos de carregamento instalados em locais de acesso público, sejam esses locais privados ou públicos, devem reger-se pelas mesmas regras**.

26. **De qualquer modo, sinaliza-se que o quadro legal vigente poderá ser ainda mais explícito, de forma a colmatar qualquer dúvida que os agentes possam ter**, sobre essa matéria.

27. A título exemplificativo, veja-se que tal parece ser o **objeto da Medida 2 proposta no Projeto de Resolução de n.º 576/XVI/1**, que propõe *«Clarificar se os pontos de carregamento instalados em parques de estacionamento de estabelecimentos hoteleiros, de restauração ou de retalho alimentar instalados em locais de acesso público devem estar ligados à rede de mobilidade elétrica»*.

III.5. Exercício da atividade de operação de pontos de carregamento nas autoestradas

28. **A AdC sinaliza positivamente a Medida 12 proposta no Projeto de Resolução n.º 576/XVI/1**, na medida em que propõe *«Equacionar a possibilidade de separação do processo de licenciamento de concessão de estações de serviço de autoestradas da dos postos de carregamento elétricos»*.

29. **Igualmente, sinaliza-se positivamente a Medida V proposta no Projeto de Resolução n.º 544/XVI/1**, na medida em que propõe *«A autonomização dos concursos para a conceção dos postos de carregamento elétrico nas áreas de serviço da rede nacional de autoestradas dos concursos para a concessão dos postos de combustíveis fósseis»*.

30. Com efeito, estas propostas **implementam as Recomendações 6 e 7 da AdC,** que propõem que *(i)* seja revogada a possibilidade de alargamento, sem concurso público, dos contratos de

(sub)concessão de áreas de serviço ou postos de abastecimento de combustíveis, em particular, nas autoestradas à instalação e à exploração de pontos de carregamento, assim como, que *(ii)* seja promovida a atribuição de direitos de instalação e exploração de pontos de carregamento nas autoestradas mediante mecanismos competitivos, abertos, transparentes e não discriminatórios, respetivamente.

31. Não deixa de se sinalizar todavia, que, com relação à Recomendação 6 da AdC, a AdC é mais prescritiva do que a proposta da Medida 12 do Projeto de Resolução n.º 576/XVI/1, que propõe apenas uma avaliação dessa medida de política pública recomendada pela AdC e não a sua implementação.

32. Conforme a AdC discorre, em sede do seu Estudo, o modelo de operação de pontos de carregamento nas autoestradas tem sido baseado na possibilidade de as empresas com subconcessões de exploração de postos de abastecimento de combustíveis, querendo, alterarem o seu título no sentido de incluir as atividades em causa. A implementação do modelo tem-se traduzido na operação dos pontos de carregamento localizados nas áreas de serviço das autoestradas por essas empresas ou por OPC escolhidos pelas mesmas.

33. Como a AdC sinaliza, no seu Estudo, esse modelo limita a entrada de agentes de mercado na atividade de operação de pontos de carregamento nas autoestradas, em prejuízo das condições de concorrência e, consequentemente, dos consumidores. Esse efeito negativo é agravado pelas limitações (estruturais) de espaço características das localizações em questão.

34. E, nesse sentido, como a AdC nota, a recomendação da revogação da possibilidade em causa não visa colocar em causa a vigência dos contratos atuais de (sub)concessão associados a áreas de serviço ou postos de abastecimento de combustíveis, visando, apenas, novos contratos.

35. Nesse sentido, não se perspetivam riscos associados à garantia do equilíbrio económico-financeiro dos contratos atuais decorrentes da revogação dessa possibilidade.

36. Não obstante, e, como a AdC defende, no seu Estudo, com vista a promover a concorrência, considera-se relevante que a atribuição de (novos) direitos de instalação e exploração de pontos de carregamento em autoestradas seja efetuada mediante concursos públicos, em detrimento da renovação dos contratos de (sub)concessão atuais, após o final da respetiva vigência. Nesse contexto, a duração total (incluindo eventuais renovações) de um contrato de concessão deve garantir a exposição do serviço à concorrência com regularidade, conforme a AdC tem defendido, transversalmente, a todos os setores da economia.

III.6. Promover, de forma atempada, o desenvolvimento regional da rede de mobilidade elétrica, com vista a mitigar a diferenciação regional

37. As **Medidas 2 e 3 propostas no Projeto de Resolução n.º 403/XVI/1**, propõem a *«Definição de regras iguais de licenciamento municipal para instalação de postos: Câmaras municipais devem publicar o espaço público disponível para instalação - já com aprovação prévia da Eredes»*, e a *«Definição de prazos obrigatórios de resposta dos Municípios à concessão de modo a facilitar e acelerar o desenvolvimento de soluções»*.

38. A AdC sinaliza que ambas as medidas **propostas se encontram em linha com a Recomendação 9 da AdC**, já que promovem o desenvolvimento regional da rede de mobilidade elétrica, via a atuação dos Municípios, nomeadamente através de uma definição clara do enquadramento municipal para a mobilidade elétrica.

39. Em particular, a AdC recomendou, em sede do seu Estudo: a aprovação atempada das normas relativas à disponibilização e à utilização de espaço público municipal para instalação de postos de carregamento, em cada Município, nomeadamente nos casos em que os respetivos procedimentos regulamentares já tenham sido iniciados; a identificação transparente e atempada das necessidades de cada Município ao nível de pontos de carregamento, com vista a permitir aos OPC planificarem atempadamente a expansão da sua atividade, diminuindo barreiras à expansão; e a avaliação da pertinência da elaboração de um documento de boas práticas no âmbito dos procedimentos regulamentares municipal necessários para o desenvolvimento regional da rede de mobilidade elétrica, com vista a promover uma maior harmonização intermunicipal e a celeridade dos procedimentos regulamentares a nível municipal.

III. Conclusão

40. Em sequência de todo o *supra* exposto, **a AdC sinaliza positivamente que várias das Medidas propostas nos quatro Projetos de Resolução em referência, se encontram em linha e ou implementam, várias das Recomendações da AdC**, constantes do seu Estudo "*Concorrência e Mobilidade Elétrica em Portugal".*

41. Não obstante, **a AdC destaca, para os efeitos, os comentários acima tecidos com relação à Medida 8 proposta no Projeto de Resolução n.º 576/XVI/1**, que propõe *«Simplificar o sistema organizativo da mobilidade elétrica»*, no sentido de permitir *«(...) que os OPC possam escolher o CEME com quem pretendem desenvolver uma relação comercial»,* alertando para que esta **coloca em causa a universalidade do sistema sem simplificar, de forma relevante, o modelo organizativo, colocando em causa a implementação da Recomendação 2 da AdC.**

42. A AdC, perante a oportunidade em causa, aproveita para **renovar, junto do decisor público, a promoção da implementação da totalidade das 9 (nove) Recomendações constantes do seu Estudo**, as quais não se encontram plasmadas, na sua totalidade, por nenhum dos Projetos de Resolução em referência.

43. A AdC procurará continuar a contribuir, numa perspetiva de concorrência, em face de iniciativas legislativas concretas que venham a ser adotadas, pelo decisor público, sobre a mobilidade elétrica, assim contribuindo para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência.

07.03.2025